

Rapport de synthèse au colloque « Financement et moralisation de la vie politique. Perspective comparée » :

Entre universalisation et adaptation de la moralisation du financement de la vie politique

Par Pierre ESPLUGAS-LABATUT (Professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole – Institut Maurice Hauriou).

L'étude du financement et de la moralisation de la vie politique dans une perspective comparée ne pouvait qu'être abordée dans une perspective pluridisciplinaire. Elle supposait en cela d'être dirigée par deux enseignants chercheurs aux profils différents que sont Elsa Forey pour le CREDESPO, laboratoire à dominante juridique et de science politique dirigé par Patrick Charlot, et Alix Meyer pour le TIL, laboratoire inter-langues dirigé par Agnès Collier, tous deux rattachés à l'Université de Bourgogne. Pourtant, c'est classiquement à un juriste de droit public qu'a été confiée la mission de rassembler sous forme de synthèse l'ensemble des communications destinées à vérifier si les règles juridiques sur le financement de la vie politique ont conduit effectivement à une moralisation de celle-ci.

La réponse aurait été plus facile si l'on s'était interrogé sur la réalisation de l'objectif d'une plus grande transparence ainsi que l'avait mesuré déjà Elsa Forey et Nathalie Drouin lors d'un colloque organisé à Besançon en 2013¹. La transparence est en effet un principe juridique dont on peut évaluer objectivement les effets. En revanche, la moralisation implique une part de subjectivité variable en fonction des époques, des pays ou des hommes qui se l'appliquent ou cherchent au contraire à s'en extraire. Il reste que l'ensemble des communications ont montré que la moralisation de la vie politique tendait aujourd'hui, au moins dans le champ – large - des pays étudiés au cours de ce colloque, à être consacrée comme exigence (I). Pour autant, des interrogations persistent sur l'efficacité des politiques destinées à concrétiser l'exigence de moralisation (II.).

I. L'universalisation de la moralisation de la vie politique

Curieusement, aussi élémentaire que cela devrait être dans une démocratie, la moralisation de la vie politique, quels qu'en soient les contours variables, est une idée relativement neuve. En effet, l'accent a été porté en France d'abord sur la recherche d'une transparence mais dans

¹ *La transparence en politique*, Actes du colloque de Besançon des 22 et 23 nov. 2012, Dir. E. FOREY, N. DROUIN, Fondation Varennes, LGDJ, 2013.

le champ du droit administratif avec des lois adoptées à la fin des années 1970 et au début des années 1980 appliquées à l'action de l'administration². Encore aujourd'hui, ainsi que nous l'a montré Miguel Perez Moné, la transparence se déploie avant tout en Espagne à l'égard de l'administration et avec une moins grande densité à l'égard des acteurs politiques³.

Dans le champ politique français, Elsa Forey a expliqué que le tournant était les années correspondant au deuxième septennat du président François Mitterrand (1988-1995). Pas tout à fait ! Si temporellement cela est exact, il convient cependant de préciser que les lois sur la transparence ne sont pas en fait l'apanage de François Mitterrand, alors en fin de vie politique et sans doute un peu indifférent au sort de celle-ci, mais plus précisément du couple constitué par le Premier ministre Michel Rocard et son conseiller le professeur Guy Carcassonne. C'est en effet sous leur impulsion politique et leur plume qu'ont été rédigées et adoptées les lois fondatrices du 11 mars 1988 sur la transparence de la vie politique permettant à la France de s'engager – enfin – dans la voie de la moralisation⁴.

Par une première approche, il semblerait que l'effet de ces lois ait conduit à des progrès sensibles. Joël Mekhantar soulignait ainsi dans ses propos introductifs lors d'une présidence de séance que le temps des fraudes généralisées, notamment à partir de marchés publics truqués, pour financer les activités d'un parti politique ou des campagnes électorales, comme cela a été révélé, par exemple, lors de l'affaire dite « Urba-Gracco », paraît assez lointain. Sans doute, d'autres scandales politico-financiers plus récents ont-ils défrayé la chronique comme l'affaire dite « Bygmalion » décryptée par Romain Rambaud⁵ ou l'affaire dite « Cahuzac » évoquée notamment par Olivier Pluen⁶. Il est cependant délicat de savoir si la révélation de telles affaires illustre la persistance de mécanismes frauduleux ou au contraire l'efficacité des dispositifs de contrôle. L'affaire « Cahuzac » conforterait la deuxième hypothèse car ce sont les dispositifs spécifiques mis en place à l'égard de personnalités

² L. n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; L. n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ; L. n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

³ V. *supra* M. PEREZ-MONE, « Transparence et moralisation de la vie politique dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol ».

⁴ L. n° 88-226 et n° 88-227, 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

⁵ V. *supra* R. RAMBAUD, « La pénalisation du financement de la vie politique en France : un système à bout de souffle ».

⁶ V. *supra* O. PLUEN, « Renforcer la transparence par l'emploi coordonné et complémentaire du droit, de l'éthique et la déontologie. L'exemple des systèmes canadien et scandinaves ».

exerçant des mandats ou fonctions politiques qui ont permis une moralisation par rapport à des comportements privés délictueux⁷.

La difficulté pour appréhender la moralisation du financement de la vie politique est d'autant plus sérieuse que ce colloque a alterné entre une approche « macro » ou globale à l'échelle planétaire et une approche « micro » à l'échelle française. La confrontation de systèmes étrangers de contrôle solidement établis comme aux Etats-Unis⁸ avec la jurisprudence administrative ou constitutionnelle française, encore en cours de construction et évolutive, a d'ailleurs laissé perplexes les intervenants étrangers, notamment anglo-saxons de ce colloque.

Afin d'étayer ces difficultés, Alix Meyer a justement noté qu'en anglais le terme de « moralisation » existe bien mais est assez peu utilisé dans ce contexte. Le terme le plus adapté à l'idée de moralisation serait celui de « *reform* ». Toutefois, celui-ci a une connotation religieuse et ne convient donc pas. Une voie alternative serait d'imposer une exigence de « probité » comme en Espagne et au Brésil ainsi que nous l'ont suggéré Miguel Perez Moné et Sylvie Torcol⁹.

Face à un objectif non entièrement cernable, une réponse à la moralisation de la vie politique serait l'application de codes de bonne conduite. Pour Olivier Pluen et Luc Juillet, l'essentiel serait ainsi d'instaurer une culture de la déontologie sur le modèle des Etats scandinaves ou du Canada¹⁰. Contrairement à ce qui, en filigrane, a été laissé penser, la France n'est pas nécessairement ce pays normativiste ne jurant que par des règles suivies de sanctions. La vie politique française a désormais intégré aussi une forme de *soft law* matérialisée par des chartes comme l'illustrent en particulier des élections primaires, de gauche comme de droite, ainsi que l'a évoqué Eric Treille¹¹.

Les communications et les échanges ont conduit à évoquer principalement la moralisation d'un point de vue financier. Encore convient-il de rappeler que celle-ci peut avoir une

⁷ Jérôme CAHUZAC a ouvert des comptes à l'étranger non déclarés avec de l'argent également non déclaré perçu dans ses fonctions privées de médecin-dermatologue. Les faits ont été révélés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions de ministre.

⁸ V. *supra*, A. DOWDLE, « *Can letting in sunlight lead to occidental sunburn? The bipartisan campaign reform act of 2002 and the unintended consequences of campaign finance reform on the US presidential nomination system* » ; D. TOKAJI, « *Campaign finance regulation in North America : an institutional perspective* ».

⁹ V. *supra*, M. PEREZ-MONE, « Transparence et moralisation de la vie politique dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol » ; S. TORCOL, « Transparence et lutte contre la corruption au Brésil : le rôle de la Cour suprême de Brasília ».

¹⁰ V. *supra*, O. PLUEN, « Renforcer la transparence par l'emploi coordonné et complémentaire du droit de l'éthique et de la déontologie. L'éclairage des systèmes canadien et scandinaves » ; L. JUILLET et E. PHILIPPEAU, « *Beyond political financing : the multiplication of integrity policies and the moralization of politics in Canada and France* ».

¹¹ V. *supra* E. TREILLE, « L'école primaires. La réglementation financière de la vie politique à l'épreuve de la démocratie partisane ».

dimension plus large. Matthew Legget a ainsi montré qu'un des enjeux principaux de la campagne du référendum sur le « *Brexit* » au Royaume-Uni était qu'elle soit juste et équitable, sans fraude et irrégularité, indépendamment de toute question financière¹².

La question s'est également posée sur les personnes astreintes à l'exigence de moralisation. Les partis politiques sont certes au premier chef visés. Toutefois, Romain Rambaud a, au cours des débats, fait pertinemment remarquer qu'il existe une différence entre la France où se présentent des candidats comme personnes physiques et d'autres Etats où sont candidats des partis comme personnes morales, comme l'Allemagne pour les élections législatives ainsi que l'a confirmé Laurent Dechatre¹³.

Les enjeux de la transparence sont en outre relatifs et dépendent naturellement du contexte politique de l'Etat concerné. En Tunisie, au Maroc ou en Algérie, Malik Boumédienne a bien expliqué que l'enjeu n'était pas exactement la transparence mais plus largement la démocratisation¹⁴. Elina Lemaire a indiqué que la législation de 2014 en Grèce avait été adoptée sous la contrainte de la crise financière et dans une perspective d'assainissement des finances publiques¹⁵. Daniel Tokaji a insisté sur les valeurs de libéralisme politique qui prévalent aux Etats-Unis en ce sens qu'il y a une méfiance presque instinctive des juges vis-à-vis des politiques¹⁶.

II. Les interrogations sur l'efficacité des politiques de moralisation de la vie politique

Si l'exigence de moralisation de la vie politique est certes aujourd'hui largement partagée, les modalités en vue de la satisfaire sont divergentes. La difficulté est en effet que l'on peut sans doute concevoir les systèmes les plus raffinés, la moralisation ainsi voulue peut ne « *reposer que sur du sable* ». Telle est la conclusion édifiante d'Yves Poirmeur à propos du système, méconnu, de transparence des partis politiques applicable au niveau européen¹⁷ et alors même que les sommes concernées sous forme d'aides sont loin d'être négligeables¹⁸.

De même, Aurore Granéro a pointé l'insuffisance des moyens financiers et humains des organes de contrôle, en France de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) (seulement 34 agents permanents, 5 millions d'euros de

¹² V. *supra*, M. LEGGET, « *Funding Brexit: fair financing in the British EU-referendum campaign?* ».

¹³ V. *supra*, L. DECHATRE, « La Cour constitutionnelle allemande et la transparence de la vie politique ».

¹⁴ V. *supra*, M. BOUMEDIENNE, « La question de la moralisation de la vie politique au Maroc et en Tunisie ».

¹⁵ V. *supra*, E. LEMAIRE, « L'influence du GRECO sur le droit grec du financement de la vie politique ».

¹⁶ V. *supra*, D. TOKAJI, « *Campaign finance regulation in North America : an institutional perspective* ».

¹⁷ V. *supra*, Y. POIRMEUR, « Législation européenne et transparence des partis politiques européens ».

¹⁸ La direction générale des finances du Parlement européen a établi pour 2017 un programme d'aides à hauteur de 31 505 000 euros pour les partis politiques européens (ligne 402) et 19 millions d'euros pour les fondations politiques européennes (ligne 403).

budget) et en Espagne du *Tribunal des cuentas*¹⁹. Dans ce dernier cas, la pénurie de moyens conduit à ce que les résultats du contrôle sur les comptes des partis politiques soient connus plusieurs années après l'année de référence ce qui naturellement tend à limiter la portée du contrôle. Dans le même sens, Jean-François Kerléo a détaillé les incertitudes qui pèsent sur le périmètre du contrôle des comptes des partis politiques dans la mesure où leurs sections locales échappent à ce contrôle²⁰. Au demeurant, il était notable d'observer qu'au cours de la table ronde, les acteurs politiques étaient partagés sur la nécessité d'intégrer ces structures locales dans le contrôle. En revanche, Damien Connil a noté les progrès qui ont pu être accomplis concernant un appendice des partis politiques que sont les groupes parlementaires²¹.

D'une manière plus générale, un obstacle au contrôle serait que la CNCFFP n'est pas taillée pour être un commissaire un compte et n'a engagé à ce jour aucun contentieux à l'égard des partis politiques. D'une manière plus particulière, Romain Rambaud a encore souligné que le système français présentait une faille pour l'élection présidentielle dans la mesure l'inéligibilité d'un président élu ne figurait pas au nombre des sanctions²². Mais est-ce bien une faille ? En effet, l'inéligibilité a été rejetée pour l'élection présidentielle au nom de la continuité de l'Etat ce qui peut apparaître logique.

Pire encore, Sylvie Torcol a commencé sa communication en indiquant que la corruption était partout au Brésil. La réaction est venue en fait, comme en Italie, de juges en l'occurrence fédéraux isolés menant un combat politique arbitré par la Cour suprême fédérale²³.

En Europe, Yves-Marie Doublet a expliqué comme expert du GRECO que les recommandations de cette institution (qui, contrairement à une idée parfois reçue, n'est pas une ONG mais un organe dépendant du Conseil de l'Europe), ont été suivies avec des degrés variables, pleinement par les Etats scandinaves qui n'avaient pas de législation, par les Etats d'Europe de l'Est et centrale qui s'ouvrent à la démocratie mais pas nécessairement par des démocraties plus installées qui font de la résistance²⁴. De même, Elina Lemaire a rappelé que

¹⁹ V. *supra*, A. GRANERO, « Les commissions des comptes de campagne. Etude comparée : France Espagne, Allemagne ».

²⁰ V. *supra*, J.-F. KERLEO, « La transparence financière de la vie politique dans la jurisprudence constitutionnelle ».

²¹ V. *supra*, D. CONIL, « Un pas de plus vers la transparence. L'exemple des groupes parlementaires ».

²² V. *supra* R. RAMBAUD, « La pénalisation du financement de la vie politique en France : un système à bout de souffle ».

²³ V. *supra*, S. TORCOL, « Transparence et lutte contre la corruption au Brésil : le rôle de la Cour suprême de Brasilia ».

²⁴ V. *supra*, Y.-M. DOUBLET, « Leçons des évaluations du GRECO ».

les recommandations du GRECO en Grèce avaient mis 5 ans entre 2009 et 2014 avant d'être mises en œuvre²⁵.

Certainement, des ONG comme *Transparency international* ou des médias privés comme Médiapart peuvent constituer une pression utile complémentaire pour engager des réformes ce qui s'est vérifié notamment en France et au Canada comme l'a souligné Eric Philippeau²⁶.

Maintenant que le principe d'une régulation est acquis, la question aujourd'hui est celle de l'adaptation. Sans doute, une partie de celle-ci, ainsi que nous le plaçons, peut-elle aller dans le sens de la libéralisation et la simplification de la législation²⁷. Il reste que le tableau présenté par les collègues américains, Adrew Dowdle et Karen Sebold²⁸, ainsi que Vincent Michelot²⁹, dans un Etat, les Etats-Unis, où « l'argent coule à flot » avec les « *super PAC* », et où le total des fonds levés se compte en millions sans qu'il n'y ait un contrôle exhaustif de la *fédéral election commission*, comme l'a révélé Daniel Tokaji³⁰, fait peur et est généralement considéré comme un contre-modèle.

En l'occurrence, l'interdiction des dons des personnes morales et le plafonnement des dépenses à un niveau relativement bas sont vécus en France à ce stade comme un progrès. La levée de cette interdiction ou le relèvement des plafonds dans notre pays semblent ainsi tabous, comme s'y est fermement opposé le député Emeric Brehier au cours de la table ronde. Il est pourtant un fait que les plafonds sont objectivement bas (par exemple, budget de 58 000 euros lors de l'élection législative à venir pour le député sortant Emeric Brehier dans sa circonscription de Seine-et-Marne, ce qui n'est pas excessif) et que l'argent y est considéré comme insuffisant. De même, Joël Mekhantar et Yves-Marie Doublet ont souligné que les apports personnels des candidats se situaient en France à hauteur de 70 %³¹. Cette part élevée présente le risque que, finalement, seuls peuvent se présenter ceux qui ont de l'argent. Veux-t-on ainsi réserver l'accès du scrutin à des chefs d'entreprise disposant d'une importante assise financière comme Silvio Berlusconi ou Donald Trump ? Même pour une élection locale, les candidats peuvent être amenés à déboursier, ou plus simplement avancer, plusieurs milliers

²⁵ V. *supra*, E. LEMAIRE, « L'influence du GRECO sur le droit grec du financement de la vie politique ».

²⁶ L. JUILLET et E. PHILIPPEAU, « *Beyond political financing: the multiplication of integrity policies and the moralization of politics in Canada and France* ».

²⁷ V. P. ESPLUGAS, « Adapter les règles du droit des campagnes électorales », Communication introductive au colloque « *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ?* », Toulouse, 14 avril 2011, (dir. P. ESPLUGAS, X. BIOY), Lextenso-Montchrestien, 2012, p. 1.

²⁸ V. *supra*, A. DOWDLE et K. SEBOLD, « *Can letting in sunlight lead to occidental sunburn? The bipartisan campaign reform act of 2002 and the unintended consequences of campaign finance reform on the US presidential nomination system* ».

²⁹ V. *supra*, V. MICHELOT, « *US Political Parties in the BCRA/ Citizens United regime: a slow march towards irrelevance?* ».

³⁰ V. *supra*, D. TOKAJI, « *Campaign finance regulation in North America : an institutional perspective* ».

³¹ V. *supra*, Y.-M. DOUBLET, « Leçons des évaluations du GRECO ».

d'euros, ce qui peut être déroutant. Sans doute, une voie moyenne serait celle mise en avant en Allemagne par Laurent Dechâtre d'autoriser les dons des personnes morales mais publiés ce qui permet de vérifier si une fois élu, le candidat fait retour à l'entreprise donatrice³².

De même, sans supprimer le principe des plafonds, ceux-ci pourraient être relevés. Par exemple, on pourrait aligner le plafond actuel de 4600 euros de dons pour une campagne sur celui en vigueur pour un don à un parti politique qui est de 7500 euros ou réactualiser effectivement, comme c'est d'ailleurs prévu par la législation, les plafonds de dépenses de campagne sans pour autant que ces évolutions ne soient vraiment révolutionnaires. De manière à notre sens bienvenue, la législation a été en ce sens modifiée pour ramener le délai d'1 an à 6 mois à partir duquel jusqu'à l'élection, à l'exception de celle présidentielle, est exigé un compte de campagne³³.

En définitive, la moralisation de la vie politique s'apparenterait en quelque sorte en une « boule de neige » qui grossirait au fil du temps en descendant la pente mais qui pourrait grossir toujours plus. En effet, de nombreux progrès ont été accomplis mais il reste sans doute beaucoup à faire. Après avoir essayé de restituer de manière la plus honnête possible les communications et les échanges, qu'il nous soit permis de terminer ces propos conclusifs sur une note plus personnelle sous forme de mise en garde. Attention à ce que la boule de neige ne devienne pas folle et que la recherche de moralisation ne nous expose pas à une surenchère. Un exemple d'une telle surenchère peut être tiré d'un amendement parlementaire au projet de loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique³⁴ ainsi que de deux propositions de lois déposées au Sénat, au cours d'ailleurs de la période même de ce colloque³⁵, visant à imposer à tout candidat à une élection nationale la publication d'un casier judiciaire vierge. On peut s'étonner qu'une prescription ou un droit à l'oubli pour un criminel ayant purgé sa peine existent et non pour un candidat à une élection. Il convient de prendre garde à ne pas entretenir le populisme, dénoncé par les intervenants américains en pleine campagne électorale pour l'élection présidentielle aux Etats-Unis de 2016, ou ce que l'on appelle (ait ?) en France le « poujadisme » et de penser que tous les politiques sont des tricheurs. Pour une affaire « Balkany » ou « Cahuzac », l'immense majorité des politiques sont des personnes engagées et honnêtes. Au cours de la table ronde, une forme de cri d'alarme a été lancée par les personnalités politiques présentes pour rappeler

³² V. *supra*, L. DECHATRE, « La Cour constitutionnelle allemande et la transparence de la vie politique ».

³³ C. élec., art. L 52-4 modif. par L. n° 2016-508, 25 avril 2016.

³⁴ Amendement n° 403 déposé le 24 septembre 2016 par Mme F. DOMBRE-COSTE.

³⁵ Propositions de lois organique et ordinaire (n° 45 et 46) déposées par M. Henri CABANEL le 18 oct. 2016.

que les femmes et les hommes politiques ainsi que les partis politiques sont là pour faire avant tout de la politique et non de la comptabilité. Veillons ainsi (aussi) à ne pas décourager les politiques!